

**Л. В. Міхневич,**

доктор юридичних наук, доцент

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4774-079X>

**А. О. Григоренко,**

кандидат юридичних наук

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5045-3898>

## НОВЕЛИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ» ТА ДЕЯКІ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ЩОДО ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ НА ПРАКТИЦІ

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

проспект Перемоги, 54/1, 03057, Київ, Україна

E-mails: [michnevisch@kneu.edu.ua](mailto:michnevisch@kneu.edu.ua), [gaostpu@gmail.com](mailto:gaostpu@gmail.com)

**Мета:** аналіз окремих положень Закону України «Про всеукраїнський референдум», висвітлення прогалини у вітчизняному законодавстві, які виникають у зв'язку із застосуванням цього закону на практиці. **Методи дослідження:** порівняльно-правового аналізу, пізнавально-аналітичний та ін. **Результати:** отримано висновок, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» розроблений відповідно до вимог Конституції України. Основними аспектами законодавчих змін є врегулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів та правовими наслідками всеукраїнського референдуму. **Обговорення:** необхідність внесення змін до деяких норм Закону України «Про всеукраїнський референдум» в частині проведення всеукраїнського референдуму з питань зміни території.

**Ключові слова:** народовладдя; волевиявлення; всеукраїнський референдум; Центральна виборча комісія; електронні процедури; зміна території.

### Постановка проблеми та її актуальність.

Становлення України як Європейської держави потребує ефективної роботи інститутів прямої демократії. Важливу роль безпосередньої участі у волевиявленні громадян із найважливіших питань загальнодержавного значення відіграє всеукраїнський референдум. Втім Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року [1] Рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 визнано таким, що не відповідає вимогам Основного Закону [2]. Внаслідок цього у законодавстві утворилася прогалина у правовому регулюванні інституту всеукраїнського референдуму, що відповідно обмежує народовладдя і реалізацію конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, виражати свою волю на всеукраїнсь-

кому референдумі. Саме тому розробка і прийняття нового нормативного акту, яким закріплювалася б процедура проведення всеукраїнського референдуму стала не лише актуальною, але й нагальною необхідністю. Проект закону активно обговорювався громадськістю та юридичною спільнотою, були враховані й зауваження Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Тож Закон «Про всеукраїнський референдум» [3] (далі Закон), прийнятий 26 січня 2021 року парламентом України, має врегулювати правовідносини, пов'язані з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів та правових наслідків всеукраїнського референдуму.

Актуальність та значущість даного дослідження зумовлені також необхідністю пере-

осмислення традиційного розуміння змісту поняття всеукраїнського референдуму, змін кола суб'єктів референдуму, правового статусу Центральної виборчої комісії у цьому процесі.

**Аналіз досліджень і публікацій з проблеми.** Питання правового регулювання інституту референдуму в Україні детально розглядали як знані вітчизняні вчені-конституціоналісти, так і молоді дослідники зокрема: М.Ю. Бондар, В.М. Венгер, В.Д. Воднік, С.М. Дерев'яно, Д.С. Ковриженко, В.П. Колісник, І.Б. Коліушко, Л.Т. Кривенко, А.Р. Крусян, М.Б. Михайлова, М.В. Оніщук, К.О. Павшук, О.В. Плахотнік, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, Г.В. Сянцов, О.В. Совгиря, І.П. Трайнін, С.В. Троїцький, В.А. Туманов, І.А. Хаврук, В.Л. Федоренко та інші. Водночас, зміни законодавства з даного питання актуалізують тему і свідчать про те, що сьогодні є низка нових проблем, які потребують не лише нормативного врегулювання, але й ґрунтовного наукового аналізу.

**Мета статті.** Проаналізувати окремі положення Закону України «Про всеукраїнський референдум», дослідивши прогалини у вітчизняному законодавстві у зв'язку із застосуванням його на практиці.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із головних інститутів прямої демократії та безпосереднього волевиявлення громадян із найважливіших питань загальнодержавного значення є всеукраїнський референдум. Водночас проведення референдумів вважається важливим виразником демократичних свобод у державі. В Україні наочно це було продемонстровано у 1991 році, коли на всеукраїнському референдумі Український народ підтвердив Акт проголошення незалежності України, розпочавши новий етап в історії України як самостійної, незалежної, суверенної держави. На той час Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року [4] забезпечив повну легітимність народного волевиявлення. Водночас із прийняттям Конституції України у 1996 році низка його положень вже не узгоджувалася з нормами Основного Закону України. Тому попри легітимність результатів всеукраїнського референдуму, що був проведений у 2000 році [5], закономірно постало питання імплементації його результатів.

Тим самим ще раз підтвердилося важливе значення для розбудови демократичної державності належних правових засад інституту всеукраїнського референдуму.

Згідно з розділом III Конституції України [6] всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, а також проголошується Главою держави за народною ініціативою. Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України, а також затверджуються зміни до розділів I, III і XIII Основного Закону. Всеукраїнський референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Організація і порядок проведення референдумів визначається виключно законом.

Новий етап правового регулювання інституту референдуму в Україні пов'язаний із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року [1]. Тоді як місцеві референдуми не отримали законодавчого регулювання. А вже 26 квітня 2018 року і закон про всеукраїнський референдум був визнаний неконституційним у зв'язку з виявленим порушенням визначеної у Конституції України процедури розгляду та ухвалення, а також встановленням нелегітимності його мети та невідповідності положень вимогам Основного Закону. Тож впродовж кількох років проблемним аспектом становлення інституту референдумів в Україні стала відсутність законодавчого регулювання цього інституту.

Нині прийнятий 26 січня 2021 року Закон України «Про всеукраїнський референдум» [3] передбачає такі види всеукраїнського референдуму за предметом: 1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; 2) вирішення питання загальнодержавного значення; 3) зміна території України; 4) втрата чинності законом України або окремими його положеннями.

Новим Законом розширено й коло суб'єктів процесу референдуму, які реєструються у Центральній виборчій комісії як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму. Ними можуть бути як політичні партії, так і громадські організації. Така законодавча

новела сприятиме посиленню легітимації рішень, прийнятих на всеукраїнському референдумі, зміцненню зв'язків інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

Ключовою новацією Закону є визначення можливості запровадження електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму, в тому числі електронних голосувань. Це питання розроблялося на основі вивчення зарубіжного законодавства та як позитивного, так і негативного досвіду застосування електронних голосувань, насамперед європейських держав. Зауважимо, що найскладніше тут технічно забезпечити захист персональних даних виборців й уберегти системи для електронних голосувань від несанкціонованих втручань. Тому Законом передбачено, що питання електронних процедур у процесі всеукраїнського референдуму здійснюватиметься у порядку, визначеному законом.

Для забезпечення організації і проведення всеукраїнського референдуму Законом передбачено створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи із забезпечення електронного голосування. Норми щодо введення процедур електронних голосувань мають набутти чинності з початком роботи автоматизованої інформаційно-аналітичної системи щодо забезпечення електронного голосування після прийняття відповідного рішення Центральною виборчою комісією та його оприлюднення в газеті «Голос України» і на офіційному вебсайті Центральної виборчої комісії.

Задля гармонізації регулювання процедур підготовки і проведення виборів та референдумів в Україні положення Закону узгоджені з вимогами Виборчого кодексу 2019 року, що дало змогу інтегрувати, поміж іншими гарантіями, такі важливі вимоги, як високий рівень прозорості та відкритості різних процедур організації і проведення всеукраїнських референдумів, зокрема, положення про складання, коригування та використання списків виборців; фінансування проведення кампаній; процедуру голосування; підрахунок голосів і визначення результатів виборів.

Безперечно Закон є актуальним і своєчасним, втім він містить низку внутрішніх супе-

речностей та прогалин, а окремі його положення не узгоджуються з іншими законами України. Зокрема, одним із питань, що може бути винесено на всеукраїнський референдум, є питання про зміну території України (пункт 3 частини першої статті 3 Закону [3]). А відповідно до частини першої статті 18 Закону всеукраїнський референдум щодо зміни території України – це форма прийняття громадянами України, які мають право голосу, рішення щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

При цьому відповідно до статті 117 Закону України «Про всеукраїнський референдум» [3], закон про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України, винесений на всеукраїнський референдум, вважається затвердженим, якщо за це проголосували більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні. Отже за логікою зазначених положень Закону, закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України, прийнятий Верховною Радою України, потребуватиме затвердження на всеукраїнському референдумі.

Однак, слід зазначити, що відповідно до пункту «а» частини другої статті 9 Закону України «Про міжнародні договори України» [7] ратифікації підлягають міжнародні договори України, зокрема територіальні і такі, що стосуються державних кордонів. При цьому відповідно до підпункту «а» пункту 1 статті 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів [8] та статті 2 Закону України «Про міжнародні договори України» [7], міжнародний договір означає міжнародну угоду, укладену між державами в письмовій формі і регульовану міжнародним правом.

Термін «ратифікація» відповідно до підпункту «б» пункту 1 статті 2 згаданої вище Конвенції [8] означає залежно від випадку міжнародний акт, який має таке найменування і за допомогою якого держава виражає в міжнародному плані свою згоду на обов'язковість для неї договору.

Згідно з пунктом 32 частини першої статті 85 Конституції України [6] надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України

належить до повноважень Верховної Ради України. Таким чином, на нашу думку, прийняття парламентом рішення про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України є остаточним процедурним фактом, що передбачений Конституцією України, і не потребує будь-якого підтвердження на всеукраїнському референдумі.

Натомість питання про зміну території України, відповідно до статті 73 Основного Закону [6], є внутрішнім питанням України, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом, і не може бути предметом міжнародного договору, а відтак згаданий у тексті Закону закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України не може виноситись на всеукраїнський референдум і бути ним затвердженим.

Додатковою аргументацією цієї позиції є положення Кодексу належної практики щодо референдумів, ухваленого Венеційською Комісією 16-17 березня 2007 року [9], де зазначається, що використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі в цілому, і особливо процедурним нормам. Зокрема, не дозволяється проводити референдум, якщо Конституція чи закон у відповідності до Конституції не допускає його проведення. Прикладом може бути ситуація, коли питання, що виноситься на референдум, є предметом виключної юрисдикції парламенту. У зв'язку із цим положення Закону, які торкаються всеукраїнського референдуму про зміну території мають бути концептуально переглянуті.

Окрім того, слід зазначити, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» передбачає два різні способи реалізації виборцем своєї підтримки ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, які застосовуються одночасно: 1) шляхом підпису підписного листа у паперовому вигляді; 2) шляхом подання заяви в електронній формі засобами автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (частина друга статті 32 Закону [3]).

Відповідно до статті 32 Закону [3], підписи збирає ініціативна група, проте друга форма передбачає залучення до цього процесу Централь-

ної виборчої комісії. При цьому порядок збору підписів в електронній формі засобами автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи має встановлюватись самою Центральною виборчою комісією.

Таким чином вбачається загроза використання адміністративного ресурсу та викривлення результатів ініціативної групи, оскільки до процедури збору підписів для ініціювання проведення референдуму долучається державний орган. Парламентська асамблея Ради Європи в Резолюції про забезпечення вільних референдумів у державах-членах Ради Європи № 2251 (2019) [10] висловила застереження стосовно можливих зловживань органів, насамперед, виконавчої влади в організації проведення референдумів. Зокрема зазначається, що по-перше, референдуми мають бути невід'ємною частиною процесу представницької демократії; по-друге, виконавча влада не може використовувати їх для того, аби ігнорувати бажання парламенту; по-третє, референдуми не призначені для обходу звичайних стримувань і противаг.

Центральна виборча комісія не є органом виконавчої влади, вона відповідно до статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України [11].

З огляду на це, на нашу думку, положення Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо залучення Центральної виборчої комісії до процесу збору підписів на підтримку всеукраїнського референдуму за народною ініціативою слід вилучити з тексту Закону шляхом внесення відповідних законодавчих змін.

**Висновки.** Прийнятий Закон України «Про всеукраїнський референдум» становить безсумнівний інтерес для юридичної науки. По-перше, він розроблений відповідно до вимог Конститу-

ції України. По-друге, метою врегулювання є правовідносини, пов'язані з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів та правових наслідків всеукраїнського референдуму. Незважаючи на актуальність прийнятого Закону, дослідження його окремих положень вже потребують змін, зокрема, у частині проведення всеукраїнського референдуму з питань зміни територій. Окрім того, аналіз процедури збору підписів для проведення всеукраїнського референдуму свідчить про необхідність удосконалення тексту Закону в частині згадування у ньому Центральної виборчої комісії. Внесення відповідних законодавчих змін усуне протиріччя його окремих положень із процесами представницької демократії.

### *Література*

1. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06 лист. 2012 р. № 5475-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>
2. Рішення Конституційного Суду України від 26 квіт. 2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60>
3. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січ. 2021 р. № 1135-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
4. Про всеукраїнський і місцевий референдуми: Закон України від 03 лип. 1991 р. № 1286-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>
5. Всеукраїнський референдум 2000. URL: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Всеукраїнський\\_референдум\\_2000](http://uk.wikipedia.org/wiki/Всеукраїнський_референдум_2000)
6. Конституція України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show254к/96-вр#Text>
7. Про міжнародні договори: Закон України від 29 чер. 2004 р. № 1906-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
8. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 27 січ. 1980 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text)
9. Кодекс належної практики щодо референдумів: ухвалений Венеційською Комісією 16-17 бер. 2007 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

webforms/ documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e

10. Резолюція ПАРЕ від 21 січ. 2019 р. № 2251 «Оновлення керівних принципів для забезпечення справедливих референдумів у державах-членах Ради Європи». URL: <https://pace.coe.int/en/files/25231/compendium>

11. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 чер. 2004 р. № 1932-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>

### *References*

1. Pro vseukrayinskyy referendum: Zakon Ukrainy vid 06.11.2012 № 5475-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>
2. Rishennya Konstytutsiynogo Sudu Ukrainy vid 26.04.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60>
3. Pro vseukrayinskyy referendum: Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
4. Pro vseukrayinskyy i mistseviy referendum: Zakon Ukrainy vid 03.07.1991 № 1286-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>
5. Vseukrayinskyy referendum 2000. URL: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Всеукраїнський\\_референдум\\_2000](http://uk.wikipedia.org/wiki/Всеукраїнський_референдум_2000)
6. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show254к/96-вр#Text>
7. Pro mizhnaridni dogovory: Zakon Ukrainy vid 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
8. Videnska Konventsiya pro pravo mizhnarodnyh dogovoriv vid 27.01.1980. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text)
9. Kodeks nalezhnoyi praktyky schodo referendumiv, uhvaleniy Venetsiyskoyu Komisieyu 16-17.03.2007. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
10. Rezolutsiya PARE vid 21.01.2019 № 2251 «Onovlennya kerivnyh prynsyviv dlya zabezpechennya spravedlyvyh referendumiv u derzhavah-chlenah Rady Evropy». URL: <https://pace.coe.int/en/files/25231/compendium>
11. Pro Tsentralnu vyborchu komisiyu: Zakon Ukrainy vid 30.06.2004 № 1932-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>

Liudmyla Mikhnevych, Artem Hryhorenko

**AMENDMENTS TO THE LAW OF UKRAINE «ON ALL-UKRAINIAN REFERENDUM» AND SOME PRECAUTIONS REGARDING THEIR APPLICATION IN PRACTICE**

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman  
Peremohy Avenue, 54/1, 03057, Kyiv, Ukraine  
E-mails: michnevisch@kneu.edu.ua, gaostpu@gmail.com

*As the title implies the article describes the relevance of the adopted Law of Ukraine «On the All-Ukrainian Referendum» for Ukrainian legislation. In the process of emergence as a European state, Ukraine needs effective implementation of the Law of Ukraine «On the All-Ukrainian Referendum». This law regulates the proper legal basis of the institution of the all-Ukrainian referendum. An important role is played by the subject of the all-Ukrainian referendum regarding the resolution of issues of national importance, changes in the territory of Ukraine. The relevance and significance of this study is also due to the need to rethink the traditional understanding of the concept of the all-Ukrainian referendum, changes in the circle of referendum subjects, and the legal status of the Central Election Commission in this process. **Purpose:** analysis of individual provisions of the Law of Ukraine «On the All-Ukrainian Referendum», highlighting gaps in national legislation that arise in connection with the application of this law in practice **Research methods:** used methods of analysis, comparative and legal analysis, cognitive and analytical. **The results:** it was concluded that the Law of Ukraine «On the All-Ukrainian Referendum» was developed in accordance with the requirements of the Constitution of Ukraine. The main aspects of the legislative changes are the regulation of legal relations related to the initiation, appointment (proclamation), preparation, holding, establishment of results and legal consequences of the all-Ukrainian referendum. **Discussion:** the need to make changes to some norms of the Law of Ukraine «On the All-Ukrainian Referendum» in the part of holding the all-Ukrainian referendum on changing territories.*

**Key words:** people's power; manifestation of will; all-Ukrainian referendum; Central Election Commission; electronic procedures; change of territories.

*Стаття надійшла до редакції 15.08.2022*